

Prof. Dr. Dr. h.c. Michael Kubiciel
Lehrstuhl für Deutsches, Europäisches und Internationales
Straf- und Strafprozessrecht, Medizin- und Wirtschaftsstrafrecht
Universität Augsburg

**Schriftfassung der Stellungnahme in der Anhörung des
Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung
des Deutschen Bundestages**

zum

- a) **Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD, Die Linke,
Bündnis90/Die Grünen zur Änderung des Abgeordnetengesetzes:
Verbesserung der Transparenzregeln für die Mitglieder des
Deutschen Bundestages (BT-Drs. 19/28784)**
b) **Änderungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD**

I. Zusammenfassung*

1. Der Entwurf schafft neue gesetzliche (sanktionsbewehrte) Vorschriften zur Vorbeugung von Interessenkonflikten, namentlich die Untersagung einzelner (nebenerwerblicher) Tätigkeiten. Ferner erweitert er die Anzeigepflichten und die Publizität in Bezug auf Einkünfte aus Nebentätigkeiten und Unternehmensbeteiligungen. Dies ist **rechtspolitisch begrüßenswert**:

- Der Entwurf leistet einen **wesentlichen Beitrag zur Sicherung des Vertrauens in die Unabhängigkeit von Abgeordneten und die Integrität des Deutschen Bundestages**.
- Die Änderungen knüpfen an **Forderungen der beim Europarat angesiedelten Groupe d'États contre la Corruption (GRECO)** an.

2. Die Änderungen **beachten die Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen**. Die von Art. 38 Abs. 1 GG gewährleistete **Freiheit des Mandats** garantiert eine inhaltlich-sachbezogene

* Aufgrund der Kürze der Frist für die Abgabe der Stellungnahme kann nicht auf sämtliche Facetten des Entwurfes eingegangen werden.

Freiheit, **keine Freiheit von Pflichten.**¹ Zur Sicherung der **Repräsentations- und Funktionsfähigkeit** kann der Gesetzgeber Regeln schaffen, die am Maßstab des Art. 38 GG zu messen sind und die durch „Rechtsgüter von Verfassungsrang“ gerechtfertigt werden können.² Dies zugrunde gelegt kann der Gesetzgeber sowohl **begrenzte Verbote von Nebentätigkeiten** schaffen **als auch das System von Anzeigepflichten und darauf bezogene Publizitätsmöglichkeiten** gegenstands- und anlassbezogen weiterentwickeln, um neuen Konfliktlagen Rechnung zu tragen.

3. Mit der in einem Änderungsantrag enthaltenen **Erhöhung der Mindestfreiheitsstrafe** auf ein Jahr für den Tatbestand der **Bestechlichkeit bzw. Bestechung von Mandatsträgern (§ 108e StGB)** geht auch eine **Erweiterung der vom Tatbestand erfassten strafbaren Handlungen** einher, da **bereits der Versuch** entsprechender Taten strafbar sein wird. Darüber hinaus hat die Hochstufung zum Verbrechen **gravierende strafprozessuale Folgen:** Die Einstellung des Verfahrens nach § 153 StPO oder § 153a StPO kommt ebenso wenig in Betracht wie die Festsetzung eines Strafbefehls nach § 407 StPO. Das bedeutet: **Alle Verfahren**, in denen die Generalstaatsanwaltschaft einen hinreichenden Tatverdacht erblickt, **münden in einer öffentlichen Hauptverhandlung.**

II. Bewertung der Änderungen im Einzelnen

Der Gesetzgeber kann die Ermächtigung des Art. 38 Abs. 3 GG auch durch **generalisierende Regelungen** ausschöpfen, **soweit sie an die Wahrscheinlichkeit einer Konfliktlage anknüpfen**, die durch die in Bezug genommene Handlung des bzw. der Abgeordneten für die Unabhängigkeit des Mandats hervorgerufen werden könnte. Dabei kann eine abstrakte Gefahr für die Beeinträchtigung der Unabhängigkeit des Mandates genügen.³

1. § 44a Abs. 2 S. 3 AbgG enthält künftig die Regelung, dass die Annahme von Geld oder von geldwerten Zuwendungen unzulässig ist, wenn diese Leistung **für eine Vortragstätigkeit oder ohne angemessene Gegenleistung des Mitglieds des Bundestages** gewährt wird. Bei systematisch-teleologischer Auslegung ergibt sich, dass **nur Vortragstätigkeiten im Zusammenhang mit der in Satz 1 erwähnten „Ausübung des Mandats“** erfasst sind (die nachfolgenden Sätze konkretisieren den in Satz 1 formulierten allgemeinen Gedanken). Dies entspricht auch

¹ P. Müller, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 38 Abs. 1 Rn. 93.

² BVerfGE 118, 277 Rn. 209; BVerfGE 99, 19, 32; 96, 264, 279; 84, 304, 321; 80, 188, 219.

³ BVerfGE 118, 277, Leitsatz 10.

dem Willen des Gesetzgebers.⁴ Reden und Vorträge zu halten, gehört zum Wesen der Politik und ist untrennbar mit der Ausübung des Mandats verbunden. Denn Abgeordnete wirken nicht nur innerhalb des Parlaments, sondern auch nach außen, d.h. im Gespräch mit der Bevölkerung, deren Interessen sie zu vertreten haben. Angesichts der Tatsache, dass für die Ausübung des Mandats eine nicht unbeträchtliche Entschädigung gezahlt wird (vgl. § 11 Abs. 1 AbgG), ist das **Verbot der Kommerzialisierung einer untrennbar mit dem Mandat verbundenen Tätigkeit verhältnismäßig**, zumal mit (hohen) Vortragshonoraren auch die Gefahr einer inhaltlichen Beeinflussung des/der Vortragenden durch die Interessen der einladenden Person/Institution einhergehen kann.

2. Unzulässig soll nach § 44 Abs. 2 S. 4 AbgG auch die **Entgegennahme von Geldspenden** sein, **die bei der oder dem Abgeordneten verbleiben sollen**. Das Verbot stellt eine Abkehr von der bisherigen Rechtslage dar, da bislang Spenden ausdrücklich von der Verbotsvorschrift des § 44a Abs. 2 AbgG ausgenommen wurden. Das Verbot trägt Forderungen GRECOs⁵ sowie der Wissenschaft⁶ Rechnung. **Verfassungsrechtlich unbedenklich** ist es, weil der Wortlaut der Vorschrift und die diesbezügliche Gesetzesbegründung sowie die Systematik (vgl. § 48 AbgG) deutlich machen, dass **Spenden für politische Tätigkeiten weiterhin erlaubt** sind, auch wenn sie unmittelbar der bzw. dem Abgeordneten zufließen. Spenden an Abgeordnete, die nicht der politischen Tätigkeit dienen, sondern bei den Abgeordneten verbleiben sollen, sind nichts anderes als mandatsbezogene Geldgeschenke. Deren Entgegennahme kann der Gesetzgeber zur Vorbeugung von Interessenkonflikten und mit Verweis auf die Abgeordnetenentschädigung untersagen, zumal auch Gast- bzw. Sachgeschenke ab einer bestimmten Höhe nicht bei dem bzw. der Abgeordneten verbleiben.

3. Unzulässig neben dem Mandat sind die **entgeltliche Interessenvertretung für Dritte gegenüber dem Bundestag und der Bundesregierung oder entgeltliche Beratungstätigkeiten, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Mandatsausübung stehen** (§ 44a Abs. 3 AbgG). Diese Vorschrift präzisiert nicht nur das bereits existierende Verbot der Annahme von Geld oder von geldwerten Zuwendungen, die nur deshalb gewährt werden, weil dafür die Vertretung und Durchsetzung der Interessen des Leistenden im Bundestag erwartet wird. Vielmehr erstreckt die Vorschrift dieses Verbot bereits auf die Aufnahme der (entgeltlichen) Interessenvertretung. Damit greift das Verbot zwar in Art. 12 Abs. 1 GG (und ggfs. in Art. 14 Abs. 1 GG) ein, es dient aber legitimen Zielen: Zum einen sichert es die Unabhängigkeit der Mandatsausübung

⁴ BT-Drs. 19/28784 S. 11.

⁵ GRECO, 3. Evaluierungsrunde, Greco Eval III Rep (2009), 04.10.2009, Rn. 105.

⁶ v. Arnim, NVwZ 2009, 1246, 1249.

und beugt Interessenkonflikten vor, zum anderen wirkt es der Kommerzialisierung des Mandats entgegen, für dessen unabhängige Ausübung der bzw. die Abgeordnete entschädigt wird. Die Vorschrift ist im Vorfeld des – in einigen Staaten existierenden – Straftatbestandes des „trading in influence“ angesiedelt, da sie einzelne entgeltliche Tätigkeiten per se verbietet, bei denen der mit dem Mandat verbundene Einfluss zur Beförderung von Drittinteressen eingesetzt werden könnte. Damit schützt die Vorschrift das Vertrauen der Bevölkerung darin, dass Abgeordnete ihr Mandat nicht im Interesse von Dritten ausüben, die sie bezahlen. Dieses Vertrauen ist für die Stabilität der repräsentativen Demokratie unerlässlich. Da zudem vielfältige Formen – auch beratender – Nebentätigkeiten gestattet bleiben, ist der Eingriff in die Berufsfreiheit angemessen.

4. Unzulässig sind darüber hinaus **missbräuchliche Hinweise auf die Mitgliedschaft im Bundestag in beruflichen oder geschäftlichen Angelegenheiten**. Ein missbräuchlicher Hinweis auf die Mitgliedschaft im Bundestag soll vorliegen, wenn er geeignet ist, aufgrund der Mitgliedschaft im Bundestag einen Vorteil in beruflichen oder geschäftlichen Angelegenheiten zu erzeugen. Das Verbot dient der Abgrenzung der Mandatsausübung einerseits und beruflichen und geschäftlichen Angelegenheiten andererseits: Der Status als Mandatsträger/in soll kein Instrument zur Beförderung beruflicher oder geschäftlicher Angelegenheiten sein. Indes ist das (sanktionsbewehrte) Verbot als Eignungsdelikt recht weit gefasst; zudem erfasst der Wortlaut auch Vorteile in beruflichen und geschäftlichen Angelegenheiten, die nicht bei dem bzw. der Abgeordneten eintreten sollen, sondern bei Dritten. Für den Fall, dass ein Abgeordneter entgeltlich als door-opener für Unternehmen wirkt und dabei auf sein Mandat hinweist, mag diese Weite angemessen sein. Es fragt sich aber, ob man auch den Fall erfassen will, in dem z.B. Abgeordnete unentgeltlich Berufs- oder Praktikumsmöglichkeiten vermitteln. **Insoweit sollte über eine Präzisierung des Wortlauts oder der Gesetzesmotive nachgedacht werden.**

5. § 47 i.v.m. § 45 AbgG führt eine betragsgenaue Veröffentlichung anzeigepflichtiger Einkünfte aus Nebentätigkeiten und Unternehmensbeteiligungen ein. Anzeigepflichtig sind Einkünfte, wenn sie im Monat den Betrag von 1.000 Euro oder bei ganzjährigen Tätigkeiten im Kalenderjahr in der Summe den Betrag von 3.000 Euro übersteigen. Direkte oder indirekte Beteiligungen sowohl an Kapitalgesellschaften als auch an Personengesellschaften müssen bereits ab fünf Prozent der Gesellschaftsanteile angezeigt werden und sind zu veröffentlichen; gleiches gilt für indirekte Beteiligungen. Einkünfte aus anzeigepflichtigen direkten oder indirekten Unternehmensbeteiligungen (z.B. Dividenden, Gewinnausschüttungen) werden anzeige- und veröffentlichungspflichtig. Ebenso die Einräumung von Optionen auf Gesellschaftsanteile, die als Gegenleistung für eine Tätigkeit gewährt werden. **Diese Schritte tragen der Forderung GRECOs Rech-**

nung, „bestehende Offenlegungspflichten zu überprüfen, um ihren Anwendungsbereich auf weitere Arten von Informationen zu erstrecken, beispielsweise auf Angaben zu signifikanten Vermögenswerten.“⁷ Sie sind verfassungsrechtlich zulässig. Grundsätzlich obliegt es dem Gesetzgeber, über Reichweite und Gegenstand der für die Mitglieder des Deutschen Bundestages geltenden Offenbarungspflichten zu entscheiden,⁸ wobei ihm ein **Ausgestaltungsermessen** zukommt.⁹ **Kollidierende Interessen des Abgeordneten und anderer Personen sind zwar zu beachten.** Das BVerfG hat indes betont, dass das „Interesse des Abgeordneten, Informationen aus dieser Sphäre vertraulich behandelt zu sehen, (...) gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Erkennbarkeit möglicher Interessenverknüpfungen der Mitglieder des Deutschen Bundestages grundsätzlich nachrangig (ist).“¹⁰ Dies zugrunde gelegt, kann der Gesetzgeber zur Sicherung der Repräsentations- und Funktionsfähigkeit **ein bestehendes System von Anzeigepflichten und darauf bezogene Publizitätsmöglichkeiten gegenstands- und anlassbezogen weiterentwickeln, um neuen Konfliktlagen Rechnung zu tragen.** An diesem Maßstab gemessen ist nicht nur die Erweiterung von Anzeigepflichten auf relevante Tätigkeiten und geldwerte Vorteile verhältnismäßig. **Auch die betragsgenaue Offenlegung von Nebeneinkünften ist zulässig.** Damit schreibt der Gesetzgeber zum einen konsequent ein System fort, das schon in der Tendenz zu einer immer dichterem Stufenfolge angelegt ist. Zum anderen trägt er einem – in Folge konkreter Anlässe gestiegenen – Bedürfnis nach mehr Transparenz Rechnung und schützt damit letztlich die Institution der repräsentativen Demokratie. Dabei hat die betragsgenaue Publikation den Vorzug größerer Genauigkeit als das Stufenmodell, was auch im Sinne von Abgeordneten sein dürfte, deren Einkünfte sich eher am Ende einer Stufe bewegen.

6. Auch die **Sanktionierung von Verstößen** wird in § 51 AbgG **auf eine neue Grundlage gestellt** und – trotz Übernahme entsprechender Regelungen aus untergesetzlichen Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages – **teils neu geregelt.**¹¹ Für sämtliche Verstöße gegen die Pflichten des § 44a Abs. 2 bis 4 AbgG – unter Einschluss der neugeschaffenen Pflichten – sowie die Anzeigepflicht nach § 45 AbgG kann ein **Ordnungsgeld bis zur Höhe der Hälfte der jährlichen Abgeordnetenentschädigung** festgesetzt werden. Ferner sind nach § 44a Abs. 2 bis 4 AbgG **unzulässige Zuwendungen oder Vermögensvorteile oder ihr Gegenwert dem Haushalt des Bundes zuzuführen** (vgl. § 44a Abs. 5 AbgG). Insgesamt wird damit der Forde-

⁷ GRECO, 4. Evaluierungsrunde, Greco Eval IV Rep (2014), 10.10.2014, Rn. 81; siehe auch 1. Compliance-Bericht (2017), Rn. 21 sowie 2. Compliance-Bericht (2019), Rn. 22.

⁸ BVerfGE 118, 277 Rn. 273.

⁹ BVerfGE 118, 277 Rn. 275. Ebenso P. Müller, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz Kommentar (Fn. 1), Rn. 95.

¹⁰ BVerfGE 118, 277 Rn. 278.

¹¹ **Redaktioneller Hinweis:** Die Wendung „Pflichten nach § 44a Absatz 2 bis 4 oder den Verhaltensregeln dieses Abschnitts“ ist unklar, da nicht deutlich wird, welcher „Abschnitt“ gemeint ist.

—
rung GRECOs Genüge getan, dass Verstöße gegen derartige Pflichten „**wirksame, angemessene und abschreckende Strafen nach sich ziehen.**“¹²

7. Die in dem Änderungsantrag enthaltene **Erhöhung der Mindestfreiheitsstrafe** auf ein Jahr für den Tatbestand der **Bestechlichkeit bzw. Bestechung von Mandatsträgern (§ 108e StGB)** führt zum einen zu einer **Erweiterung der vom Tatbestand erfassten strafbaren Handlungen**, da **bereits der Versuch** entsprechender Taten strafbar sein wird. Künftig kann es schon strafbar sein, wenn ein Mandatsträger ein Gespräch mit dem Ziel führt, sich einen ungerechtfertigten Vorteil für eine mandatsbezogene Handlung zu verschaffen und dabei signalisieren will, sich von den Wünschen oder Interessen des Vorteilsgebers leiten zu lassen. Da die Strafbarkeit in das Vorfeld („unmittelbares Ansetzen“) verlagert wird und die Versuchstat stark subjektiviert ist (es kommt auf den inneren Tatentschluss an), **gelangt eine Vielzahl von Handlungen in den Fokus von Generalstaatsanwaltschaften, ohne dass der objektive Tatbestand des § 108e StGB geändert wird.**

—
Zugeschärft werden diese Folgen dadurch, dass die Hochstufung zum Verbrechen auch **gravierende strafprozessuale Konsequenzen hat**: Die Einstellung des Verfahrens nach § 153 StPO oder § 153a StPO kommt ebenso wenig in Betracht wie die Festsetzung eines Strafbefehls nach § 407 StPO. Das bedeutet: **Alle Verfahren**, in denen die Generalstaatsanwaltschaft einen hinreichenden Tatverdacht erblickt, **münden in einer öffentlichen Hauptverhandlung.**

¹² GRECO, 3. Evaluierungsrunde, Greco Eval III Rep (2009), 04.10.2009, Rn. 119.